

КОВАЛЕНКО

Світлана Олександрівна  
svetalexkov@gmail.com

УДК 336.1

НОЖЕНКО

Едуард Олександрович

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В  
УКРАЇНІ ТА ЇХ ПРАВОВЕ  
РЕГУЛЮВАННЯINTERBUDGETARY TRANSFERS IN  
UKRAINE AND THEIR LEGAL  
REGULATIONк.е.н., доцент, Харківський  
інститут фінансів  
Київського національного  
торгівельно-економічного  
університетустудент, Харківський  
інститут фінансів  
Київського національного  
торгівельно-економічного  
університету

У статті розглянуто основні етапи становлення та розвитку системи міжбюджетних трансфертів в Україні, проаналізовані позитивні та негативні моменти в процесі реформування. Проведено аналіз динаміки і структури міжбюджетних трансфертів в Україні за останні роки, а також визначені моменти, які сприятимуть підвищенню фінансової спроможності місцевих бюджетів та підтримці регіонального розвитку у 2018 р.. Запропоновано впровадити систему оцінки ефективності міжбюджетних трансфертів та закріпити її на законодавчому рівні.

\* \* \*

В статье рассмотрены основные этапы становления и развития системы межбюджетных трансфертов в Украине, проанализированы положительные и отрицательные стороны в процессе реформирования. Проведен анализ динамики и структуры межбюджетных трансфертов в Украине за последние годы, а также определены моменты, которые будут способствовать повышению финансовой самостоятельности местных бюджетов и поддержке регионального развития в 2018 г.. Предложено внедрить систему оценки эффективности межбюджетных трансфертов и закрепить ее на законодательном уровне.

\* \* \*

**Introduction.** One of the most serious problems of the present day is the problem of efficient management of funds at the local level. Particular attention is paid to the problem of providing intergovernmental transfers in the current conditions of limited financial resources and the reform of decentralization of power in order to increase the level of socio-economic development of regions.

**Purpose.** The purpose of the work is a retrospective analysis of the system of establishing interbudgetary transfers and identifying areas for improving its functioning.

**Results.** The existing system of inter-budgetary transfers in Ukraine has undergone a significant way of formation and development. Each step of reforms demonstrated positive moments and specific shortcomings that needed to improve. Authors consider steps of the system of inter-budgetary transfers formation since Ukraine was the part of USSR until the present. Authors focus on the legislative changes that took place in those days and compare them with the requirements of the current Budget code of Ukraine. The paper also provides recent statistics of dynamics and structure of inter-budgetary transfers and certain points that will contribute to increasing the financial capacity of local budgets and support for regional development in 2018.

**Conclusion.** As a result of the research has been proposed to implement a system for evaluating the effectiveness of inter-budgetary transfers and consolidate it at the legislative level.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, органи місцевого самоврядування

**Ключевые слова:** местные бюджеты, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, органы местного самоуправления

**Keywords:** local budgets, inter-budgetary relations, inter-budgetary transfers, local government bodies

## ВСТУП

Однією з найбільш серйозних проблем сьогодення є проблема ефективного управління коштами на місцевому рівні, оскільки нерівномірність розвитку адміністративно-територіальних одиниць потребує значних зусиль з боку державних органів та органів місцевого самоврядування щодо перерозподілу фінансових ресурсів у вигляді податків та міжбюджетних трансфертів.

Особливої уваги проблеми надання міжбюджетних трансфертів набувають у сучасних умовах обмеженості фінансових ресурсів та проведення реформи децентралізації влади з метою підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

Сьогодні, аналізуючи наявні статистичні дані,

можна впевнено констатувати, що власні доходи місцевих бюджетів збільшилися, однак далеко не всі регіони можуть вижити без підтримки з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Актуальність вивчення системи становлення міжбюджетних трансфертів в Україні та їх регулювання обумовлена потребою пошуку нових шляхів розвитку системи трансфертування з урахуванням досвіду, який вже має наша країна.

**МЕТОЮ РОБОТИ** є ретроспективний аналіз системи становлення міжбюджетних трансфертів та визначення напрямів підвищення ефективності її функціонування.

## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою ро-

боти є наукові праці, матеріали періодичних видань, ресурси Internet, нормативно-правові акти з питань бюджету та офіційні статистичні дані.

При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Існуюча в Україні система міжбюджетних трансфертів пройшла значний шлях становлення, та розвитку. Кожний крок реформування демонстрував позитивні моменти та конкретні недоліки, які потребували подальшого удосконалення. Мова йде про налагодження прозорої та справедливої системи розподілу міжбюджетних трансфертів, що й на сьогодні в умовах бюджетної децентралізації є досить актуальним.

Бюджетна система України побудована на основі бюджетної системи колишнього СРСР, коли значна частина бюджетних ресурсів концентрувалась у союзному бюджеті з подальшим перерозподілом на користь місцевих бюджетів. Подібне фінансове вирівнювання не стимулювало республіканські та місцеві органи влади до нарощування дохідної бази бюджету через несправедливий розподіл коштів, які одночасно були позбавлені можливості здійснювати самостійне прогнозування соціально-економічного розвитку на перспективу [5, с. 78].

В Україні правове регулювання процесу відновлення фінансів місцевого самоврядування було пов'язане із прийняттям Закону Української РСР від 5 грудня 1990 р. №512-ХІІ «Про бюджетну систему Української РСР». Згідно з вимогами п. 3 ст. 1 цього Закону, бюджетну систему Української РСР склали республіканський бюджет та місцеві бюджети, до яких належали обласні, районні, міські, селищні й сільські бюджети. При цьому було відзначено, що кожна обласна, міська, районна, селищна та сільська Рада народних депутатів має самостійний бюджет і що основу самостійності бюджетів складають власні та закріплені законом доходи по всіх ланках бюджетної системи. Проте, значну частину доходів місцевих бюджетів склали відрахування від податків, зборів і платежів в розмірах, які затверджувалися Верховною Радою Української РСР, виходячи з відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території й стану місцевих джерел доходів. Таким чином, нова бюджетна система 1990 р. хоча й проголосила самостійність місцевих Рад народних депутатів щодо розроблення, затвердження та виконання своїх бюджетів, однак залишила в собі багато недоліків адміністративно-командної системи [5, с. 79].

З років набуття Україною незалежності та прийняття Закону України «Про бюджетну систему України», який надалі був замінений прийнятим Бюджетним кодексом України, сутність міжбюджетних трансфертів та їх види зазнали деяких змін. Так, якщо в Законі України «Про бюджетну систему України» не було чіткого визначення міжбюджетних трансфертів, то у оновленому Бюджетному кодексі України таке визначення надається. Так, ст. 2 Бюджетного кодексу визначає міжбюджетні трансферти як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бю-

джету до іншого. Крім того, в Законі передбачалися дотації вирівнювання, які після прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу обчислювалися за визначеною у ньому методикою.

Отже прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України можна вважати першим етапом на шляху реформування міжбюджетних відносин та спроби створення прозорого механізму розподілу коштів між бюджетами.

Однак встановити достатньо ефективну систему міжбюджетних відносин на той час не вдалося. Стан державних фінансів погіршувався, а сукупний дефіцит, який включав реальний дефіцит державного бюджету, дефіцит державних цільових фондів та НАК «Нафтогаз України» сягнув 12 % ВВП. Це супроводжувалося зниженням інвестиційної активності через заморожування державних інвестицій, зростанням боргового навантаження на бюджет, недофінансуванням видатків соціального спрямування, посиленням фіскального тиску на економіку, вимиванням ліквідності з внутрішніх ринків та погіршенням кредитних рейтингів [7].

Тож міжбюджетні відносини потребували подальшого реформування та удосконалення, тому постала потреба переглянути механізм надання міжбюджетних трансфертів та зробити його більш справедливим та прозорим.

Так, прийняття оновленого Бюджетного кодексу у 2010 р. дозволило вирішити низку проблем організації міжбюджетних відносин, в тому числі: узагальнити та систематизувати принципові положення системи міжбюджетного регулювання, чітко викласти порядок та спосіб організації міжбюджетних відносин, законодавчо визначити види міжбюджетних трансфертів, дати їхні визначення та ідентифікаційні ознаки, визначити порядок розподілу доходів та видатків між бюджетами на основі ідеології чинного бюджетного механізму, встановити правові засади визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, встановити принципи визначення коштів доходів, а також розділ бюджетів на загальний та спеціальний фонди [3, с. 104].

Сьогодні у чинному Бюджетному кодексі передбачається реверсна та базова дотації, які за методикою їх визначення суттєво відрізняються від існуючої раніше дотації вирівнювання. Діюча редакція Бюджетного кодексу України передбачає горизонтальне вирівнювання територій із застосуванням індексу відносної податкоспроможності [1, 2].

Однак, якщо звернутися до зарубіжного досвіду організації системи міжбюджетних трансфертів, то варто зазначити, що в США з бюджету вищого рівня не обов'язково здійснювати фінансову допомогу місцевим органам влади у випадках фінансових труднощів за виключенням фондів надзвичайної допомоги, кошти яких можуть бути спрямовані на боротьбу з природними та економічними катастрофами. Причиною відсутності фінансової підтримки при цьому є наявність ризиків фінансової стабільності регіонів-донорів та регіонів-отримувачів фінансової допомоги, а також моральний ризик та пом'якшення бюджетних обмежень [9].

Отже, на відміну від США Україна більш націлена

на підтримання недостатньо розвинутих регіонів та згладжування диспропорцій соціально-економічного розвитку останніх, не доводячи при цьому ситуацію до економічної катастрофи.

Так, станом на 01.01.2018 р. взаємовідносини з державним бюджетом мають 1288 місцевих бюджетів, в тому числі 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Базову дотацію отримуватимуть 930

місцевих бюджетів, реверсну дотацію – 223 [6].

За результатами горизонтального вирівнювання у 2018 р. базову дотацію визначено в розмірі 8,2 млрд. грн., реверсну дотацію – на рівні 5,4 млрд. грн.. По 134 бюджетах (проти 103 у 2017 р.) вирівнювання не здійснювалося, оскільки індекс податкоспроможності знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 показника середнього по Україні. Структура та динаміка міжбюджетних трансфертів наведена у табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка міжбюджетних трансфертів за 2015-17 рр. [складено автором за [8]]

Вид	2015		2016		2017	
	млн. грн.	питома вага, %	млн. грн.	питома вага, %	млн. грн.	питома вага, %
Реверсна дотація	3644	3,7	3115	3,2	3922	2,9
Базова дотація	5358	5,4	4840	5,0	5911	4,4
Освітня субвенція	43443	44,1	44845	46,1	52593	39,4
Медична субвенція	46177	46,8	44434	45,7	56220	42,1
Додаткова дотація	-	0	-	0	14900	11,2
Всього трансфертів	98622	100	97234	100	133546	100

Варто також зазначити, що у 2018 р. на державну підтримку регіонального розвитку передбачено спрямувати 12,9 млрд. грн., у тому числі:

1) державний фонд регіонального розвитку – 6,0 млрд. грн. (4,0 млрд. грн. - загальний фонд, 2,0 млрд. грн. – спеціальний фонд (за рахунок надходжень конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення);

2) субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1,9 млрд. грн.;

3) субвенція здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 5,0 млрд. грн..

А також підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів сприятиме:

1) зарахування з 1 січня 2018 р. до місцевих бюджетів 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (в т.ч. 3 % до бюджетів об'єднаних територіальних громад);

2) збереження норми щодо зарахування 13,44 % акцизного податку з державного до місцевих бюджетів;

3) передача на фінансування з державного бюджету ветеринарних лабораторій та ветеринарних лікарень.

На нашу думку, сьогодні досить важливо впровадити систему оцінки ефективності міжбюджетних трансфертів та закріпити її на законодавчому рівні. Адже на сьогодні кошти субвенцій та дотацій можуть використовуватися неефективно та необґрунтовано. Крім того, потребує унормування механізм розподілу додаткової дотації, що передбачена на регіон, під час формування обласного бюджету на плановий період.

Так, ефективність системи міжбюджетних трансфертів можна оцінити шляхом оцінки досягнення цільових показників використання трансфертів, економії бюджетних коштів, обґрунтованості планування

обсягів міжбюджетних трансфертів у відповідності з очікуваними результатами, своєчасність розподілу та надання передбачених розрахунками фінансових ресурсів, касове виконання бюджету за видатками в частині трансфертів, наявність та якість внутрішнього контролю за використанням міжбюджетних трансфертів, а також забезпечення відкритості та доступності інформації про розподіл, надання та використання фінансових ресурсів бюджетів [4].

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що система міжбюджетних трансфертів в Україні пройшла значний шлях становлення та розвитку з метою досягнення рівномірності розвитку регіонів і повністю довела свою необхідність. Однак з метою надання можливості органам місцевого самоврядування прогнозувати соціально-економічний розвиток відповідної території та свою потребу у фінансових ресурсах важливо звертати увагу на ефективність видатків місцевих бюджетів, наявність неосвоєних залишків міжбюджетних трансфертів та причини таких залишків на рахунках місцевих бюджетів, а також оцінити ступінь досягнення запланованих цілей розвитку відповідно до регіональних планів та програм розвитку територій. А також продовжувати дослідження з метою підвищення ефективності державних видатків, удосконалення методики розподілу та порядку надання міжбюджетних трансфертів з урахуванням соціально-економічної та політичної ситуації в країні, а також напрямів бюджетної політики.

## Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: офіц. видання: текст прийнятий ВР України № 2456-VI 8 липня 2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> (дата звернення 06.07. 2018)

2. Про бюджетну систему України: офіц. видання: текст прийнятий ВР України: 5 грудня 1990 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12> (дата звернення 06.07.2018)

3. Алексеев І.В., Лопушняк Г.С., Ливдар М.В. Бюджет-

ний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2014. 248 с.

4. Васюнина М.Л. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Экономика. Налоги. Право. 2017. № 2. С. 38-43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-mezhbyudzhethnyh-transfertov-subektam-rossiyskoy-federatsii> (дата звернення 06.07.2018)

5. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Одеса, 2010. 233 с.

6. Державний бюджет 2018 року та децентралізація. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2376420-derzavnij-budzet-2018-roku-ta-decentralizacia-ekspertnij-analiz.html> (дата звернення 06.07.2018)

7. Молдован О.О., Жаліло Я.А., Шевченко О.В. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання (аналітична доповідь). Київ, 2010. 35 с. URL: [http://old.niss.gov.ua/Table/28102010/1028\\_dop.pdf](http://old.niss.gov.ua/Table/28102010/1028_dop.pdf) (дата звернення 06.07.2018)

8. Звітність про виконання бюджетів. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (дата звернення 06.07.2018)

9. Wildasin D. Intergovernmental transfers to local governments. Conference papers. URL: <https://www.lincolnst.edu/publications/conference-papers/intergovernmental-transfers-local-governments> (дата звернення 06.07.2018)

### References

1. The Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine № 2456-VI dated 08.07.2010. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index> (in Ukrainian)

2. About the Budget System of Ukraine: Law of Ukraine № 512 XII dated December 5 1995. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12> (in Ukrainian)

3. Aleksyeyev I.V., Lopushniak H.S., Livdar M.V. Budget mechanism and socio-economic development of regions: monograph. Lviv: Liga-Press, 2014. 248 p. (in Ukrainian)

4. Vasyunina M.L. Estimation of efficiency of inter-budget transfers to the subjects of the Russian Federation. Ekonomika. Nalohi. Pravo. 2017. № 2. С. 38-43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-mezhbyudzhethnyh-transfertov-subektam-rossiyskoy-federatsii> (in Russian)

5. Volokhov I.S. Inter-budgetary relations in Ukraine: current state and prospects of development. Odessa, 2010. 233 p. (in Ukrainian)

6. State budget of 2018 and decentralization. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2376420-derzavnij-budzet-2018-roku-ta-decentralizacia-ekspertnij-analiz.html> (in Ukrainian)

7. Moldovan O.O., Zhalilo Y.A., Shevchenko O.V. New architecture of the budgetary system of Ukraine: risks and opportunities for economic growth (analytical report). Kyiv. 2010. 35 p. URL: [http://old.niss.gov.ua/Table/28102010/1028\\_dop.pdf](http://old.niss.gov.ua/Table/28102010/1028_dop.pdf) (in Ukrainian)

8. Reporting on budget execution. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?CurrDir=146477> (in Ukrainian)

9. Wildasin D. Intergovernmental transfers to local governments. Conference papers. URL: <https://www.lincolnst.edu/publications/conference-papers/intergovernmental-transfers-local-governments>